



APRESENTAÇÃO DE EMENDAS

Data:	Proposição: MPV 689/2015
--------------	--

Autor Deputado VALTENIR PEREIRA	Partido/UF PROS/MT
---	----------------------------------

()Supressiva ()Substitutiva ()Modificativa (**x**)Aditiva () Substitutivo Global

Página:	Artigo:	Parágrafo:	Inciso:	Alínea:
----------------	----------------	-------------------	----------------	----------------

TEXTO

Incluem-se, onde couberem, as seguintes alterações às Leis nº 8.112, de 1990, e nº 8.852, de 1994:

Art. ____ O parágrafo único da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42.....

Parágrafo único. Excluem-se do teto de remuneração as vantagens previstas nos incisos I a VII do art. 61.”

Art. ____ Os dispositivos da Lei nº 8.852, de 4 de fevereiro de 1994, a seguir, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º.....

.....

III - como remuneração, a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho e sendo excluídas:



CD/15924.36841-65



.....
s) a retribuição prevista no art. 62 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou outra paga sob o mesmo fundamento.

.....
§ 3º Para fins de cálculo de retribuições, gratificações e adicionais, previstos pelo art. 61 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, serão computadas como remuneração as hipóteses previstas nas alíneas do inciso III do presente artigo.
.....” (NR)

JUSTIFICAÇÃO

O inciso XI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre o teto remuneratório de servidores públicos. Esse dispositivo passou por duas modificações em relação ao seu texto original. A primeira ocorreu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, mediante a qual a própria Constituição passou a ser taxativa em relação ao teto remuneratório e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional. A segunda, por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, trouxe a questão do subteto remuneratório, ou seja, para o espectro da remuneração na esfera municipal, estadual e distrital.

Ao mesmo tempo, surge razoável controvérsia acerca do teto remuneratório, granjeada, em última análise, pela inadequada interpretação da Constituição, art. 37, XI.

A *interpretação literal* da referida norma constitucional, no que tange à expressão “percebidos cumulativamente ou não”, não corresponde ao melhor método exegético. A jurisprudência e a doutrina já se posicionaram no sentido de que a aplicação do teto constitucional ocasionaria impróprios efeitos, caso se sujeitassem ao teto remuneratório o décimo terceiro salário e o adicional de férias, por exemplo. Nessas hipóteses, a aplicação do teto remuneratório





CONGRESSO NACIONAL

redundaria na denegação dos direitos fundamentais que as regras da Constituição Federal, arts. 7º, VIII e XVII, e 39, § 3º, conferem aos servidores públicos. **Logo, a fim de evitar violações aos direitos dos servidores públicos, o teto remuneratório deve ser aplicado em consonância com os demais princípios e regras constitucionais, por exemplo, a vedação constitucional ao trabalho gratuito.**

A Constituição Federal, em seu art. 39, consagra a valorização dos servidores públicos, ao prever planos de carreira para a administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas; promoções na carreira pública; e remuneração compatível com as responsabilidades e com a complexidade das atribuições funcionais. Assim, os servidores são incentivados a permanecer e a investir em suas carreiras profissionais, percebendo vencimentos maiores, próximos ao teto remuneratório, não como privilégio, mas em decorrência de suas atribuições e do tempo dedicado à carreira.

Além disso, a regra da Constituição Federal, art. 37, V, reserva exclusivamente as funções de confiança aos servidores ocupantes de cargo efetivo. É característica da função de confiança ser privativa de quem é titular de cargo efetivo. Para incentivar que servidores assumam funções de confiança, as quais envolvem o encargo das atribuições de direção, chefia e assessoramento, é necessário que a Administração Pública ofereça a justa contraprestação financeira.

Com efeito, levando-se em conta os arts. 37 e 39 da Constituição Federal, **a submissão da remuneração pelo exercício da função comissionada ao teto remuneratório representaria desestímulo à dedicação e ao aperfeiçoamento na carreira pública.** Os servidores mais experientes, que já recebem acréscimos remuneratórios pela progressão funcional, não seriam incentivados a exercer cargos de direção, chefia e assessoramento, porquanto trabalhariam de graça ou com reduzido pagamento adicional, o que colide frontalmente com a Constituição Federal. **Com o transcurso do tempo, o servidor acabaria penalizado, em vez de receber o justo reconhecimento profissional e a apropriada contraprestação financeira.**



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

A pretexto de combater os abusos na Administração Pública, adotou-se interpretação extremamente restritiva da Constituição Federal, art. 37, XI, que afronta as regras constitucionais dos arts. 37, V, e 39. **O maior tempo de dedicação ao serviço público, em última análise, está fundamentando a penalização dos servidores experientes, que, ao contrário, deveriam ser honrados e recompensados.** Ademais, desvaloriza-se o serviço público, ao desencorajar financeiramente os servidores experientes a dedicarem-se à carreira.

A solução acertada, a que visa esta emenda, é a não incidência do teto remuneratório sobre o pagamento pelo exercício de função de confiança e de cargo comissionado. Deve afastar-se, assim, a interpretação literal do inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, que redundaria na prestação gratuita de trabalho, assim como no desestímulo e no desprestígio aos servidores públicos.

Vale destacar que o conceito de remuneração (previsto no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852, de 1994) denota inexoravelmente aquelas parcelas remuneratórias de caráter permanente. Impende-se entender que a função comissionada *não é, frise-se, parcela permanente* da remuneração.

Os agentes públicos ocupantes de funções de confiança possuem vínculo transitório com a Administração Pública, seja no exercício de função de assessoramento, que é a de prestar auxílio e assistência a agentes públicos mais graduados, detentores de competências decisórias, seja no de direção ou chefia, cujas atribuições se ligam à condução de atividades com capacidade decisória, devendo ficar demonstrado, para que se comprove sua necessidade, que, sem as referidas funções de confiança, a autoridade superior não teria condição de atuar com a eficiência desejada ¹.

Assim, ressalta-se que a função comissionada *não assume caráter permanente* a ter-se como manutenível ingresso no próprio conceito de remuneração, em cuja *ratio essendi* vislumbram-se parcelas remuneratórias em que se pode haurir um caráter permanente.

¹ BORGES, Maria Cecília. Das funções de confiança stricto sensu e dos cargos em comissão: abordagem constitucionalmente adequada. Revista TCE/MG, jan-mar de 2012, p. 47. <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1469.pdf>>, acessado em 25.11.2013.



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

Cedição pela Lei 8.112, de 1990, que a remuneração do servidor investido em função ou cargo em comissão será paga na forma prevista no art. 62 (inteligência do § 1º do art. 41) da mesma Lei, que assim estabelece:

Art. 62. Ao servidor ocupante de cargo efetivo investido em **função de direção, chefia ou assessoramento**, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial é **devida retribuição pelo seu exercício**. (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97) (Grifei)

Esse dispositivo encontra-se perfeitamente alinhado como o art. 4º do Estatuto do Servidor (L. 8.112/1990), que diz, com todas as letras, que:

Art. 4º **É proibida a prestação de serviços gratuitos**, salvo os casos previstos em lei.

E não há lei alguma que preveja o exercício de função comissionada/de confiança gratuitamente.

Não é outro o entendimento da Advocacia-Geral da União, em agravo de instrumento na Ação Civil Pública, Processo n. 16153-45.2011.4.01.3400 – 9ª Vara Federal/DF, ao defender a **exclusão** da retribuição pelo exercício de função comissionada/de confiança do cômputo do teto remuneratório, *in verbis*:

109. Assim, se o constituinte originário, mais do que permitiu, determinou a acumulação de cargo efetivo com o exercício de função de chefia, direção e assessoramento, não se poderia admitir que viesse a tolher esse direito, afastando a contrapartida que lhe é devida e impondo a **prestação de serviço gratuito, vedada pelo art. 4º da Lei n. 8.112/1990 e rechaçada pelos arts. 7º, IV, e 39, § 3º, da Constituição**.

110. *Mutatis mutandis*, esse foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal, por ocasião da sessão administrativa realizada em 5/2/2004, em que se deliberou sobre aplicação do teto remuneratório aos Ministros daquela Corte Superior, em





CONGRESSO NACIONAL

especial sobre o alcance da expressão “*percebidos cumulativamente ou não*”, constante do inciso XI do art. 37.

111. Naquela oportunidade, acompanhando o voto do seu à época Presidente, Ministro Maurício Corrêa, por unanimidade, decidiu-se que a remuneração do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal e a remuneração do cargo cumulado de Ministro do Tribunal Superior Eleitoral não deveriam ser somadas para fins de aplicação do abate-teto. Nas palavras do Ministro Maurício Corrêa, *in verbis*:

14. É fato que a Emenda não está a vedar, de forma direta, a mencionada acumulação. Nos exatos termos em que colocada, porém, o exercício simultâneo de cargos ficará obstado de forma reflexa, a exigir, desde logo, interpretação conforme a Constituição, de modo a harmonizar, efetivamente, seus comandos. Não é possível acetar que uma norma autorize e determine a acumulação e outra venha a proibi-la, total ou parcialmente. É inadmissível aqui conflito de normas constitucionais que ostentam igual hierarquia, e por isso mesmo reclama se faça uma ponderação simétrica de seus valores.

(grifos no original)

O Ministro Marco Aurélio, ao manifestar-se no referida sessão administrativa de 5/2/2004, caminhou na mesma direção:

113. [...] Foi nessa linha que se manifestou expressamente o Ministro Marco Aurélio naquela assentada, *in verbis*:

[...] **Admitida pela Lei Maior a acumulação, surge inconstitucional emenda que a inviabilize, e a tanto equivale restringir os valores remuneratórios dela resultantes.** [...]



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

Simplesmente o Estado não pode dar com uma das mãos e tirar com a outra; não pode assentar como admissível a acumulação e, na contramão desta, afastar a contrapartida que lhe é natural, que no todo – quando, então, se passaria a ter prestação de serviço gratuito –, que em parte, mitigando-se o que devido.

(grifos no original)

Esse também é o entendimento do Ministro do Tribunal de Contas, Augusto Nardes, proferido como relator do Acórdão n. 2.274/2009-Plenário, *in verbis*:

[...] Contudo, em relação àquelas que sejam constitucionalmente admitidas, o correspondente trabalho deve ser devida e justamente remunerado, como não poderia deixar de ser.

[...] A remuneração do servidor pelo desenvolvimento de atividade funcional não constitui mera faculdade ou conveniência, mas direito que lhe é assegurado pela própria Constituição. A hipótese de redução total da remuneração, caracterizando trabalho gratuito, afronta diretamente a Constituição Federal, porquanto dicção contrária consta literalmente de seu texto (art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º).

(grifo no original)

O Advogado-Geral da União, no aludido agravo de instrumento, é enfático, e insofismável também o é o seu argumento, em sua defesa da exclusão de função comissionada/de confiança do cálculo do teto remuneratório constitucional:

118. Novamente, se os critérios de pagamento de gratificação por exercício de função eleitoral, por exercício de função de chefia (presidência) de tribunal, e por participação em reunião do CNJ e/ou do CNMP são válidos para o Poder



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

Judiciário e para o Ministério Público, certamente que também são válidos os critérios para pagamento por participação em comissões e/ou grupos de trabalho, **bem como por exercício de função de chefia/direção/assessoramento no Poder Legislativo.**

(grifei)

Notadamente, além do seu vencimento e vantagens legalmente previstas, são devidas ao servidor público certas retribuições, gratificações e adicionais (art. 61 da Lei 8.112, de 1990). São elas: (a) a retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; (b) a gratificação natalina; (c) o adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; (d) o adicional pela prestação de serviço extraordinário; (e) o adicional noturno; (f) o adicional de férias; (g) outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho; (h) a gratificação por encargo de curso ou concurso.

Como dito alhures, a função comissionada não integra o conceito de remuneração. Dessa maneira, não contando como remuneração, não conta consequentemente para o cálculo do teto remuneratório constitucional.

Porém, deve efetivamente compor, juntamente com a remuneração, o cálculo para pagamento devido a título de retribuições, gratificações e adicionais, tais como a gratificação natalina e adicional de férias, previstos no art. 61 da Lei 8.112/90, como consectário da devida retribuição do servidor efetivo pela prestação de serviço à Administração Pública (art. 62 da Lei 8.112, de 1990).

No mesmo diapasão dos Ministros do STF, Maurício Corrêa e Marco Aurélio, sessão administrativa de 5/2/2004, e do Ministro Augusto Nardes do TCU (n. 2.274/2009-Plenário) e do Advogado-Geral da União, a Câmara dos Deputados, em 10 de novembro de 2005, conforme consignado na ata da décima segunda reunião da Mesa Diretora, na terceira sessão legislativa ordinária da quinquagésima segunda legislatura, aprovou por unanimidade parecer do então Primeiro-Secretário o Senhor Deputado Inocêncio Oliveira, ao processo n. 2.264/2004, quanto à EXCLUSÃO da retribuição pelo exercício de



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

função comissionada/função de confiança da aplicação do teto constitucional,
in verbis:

Acolhendo o inteiro teor das considerações expendidas pelo Departamento de Pessoal (fls. 161/176) e pela Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (fls. 177/204), o Diretor-Geral encaminha o processo a esta Primeira-Secretaria, com a recomendação de que sejam adotados pela Administração Superior desta Casa os seguintes entendimentos:

[...]

b) que se **EXCLUAM** dessa mesma soma as parcelas de natureza indenizatória, compensatória e previdenciária, “*quais sejam, as elencadas no inciso III do art. 1º da Lei nº 8.852/94, além daquelas percebidas em virtude da participação em comissões permanentes, comissões de inquérito e grupos de trabalho/tarefa, auxílio-reclusão, verba indenizatória, PAE, auxílio-alimentação, abono de permanência, ressarcimento de despesas do Pró-Saúde e **parcelas vinculadas ao exercício de função comissionada** (opção, representação, vencimento complementar e GAL de 3%).*”

(grifei)

Esse entendimento – vale dizer – foi **ratificado** pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 15 de outubro de 2013, quando aprovou por unanimidade o parecer do Primeiro-Secretário, Deputado Márcio Bittar, exarado no Processo n. 126.755/2013. A seguir a decisão da Mesa Diretora assinalada em ata, *in verbis*:

A Mesa Diretora, à vista das elevadas considerações do Senhor Primeiro-Secretário, com amparo nos arts. 14 e 15, XVI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, **MANTÉM** o entendimento firmado na reunião de 5 de abril de 2006 [...].

(grifo no original)

A razão para tanto é simples, porquanto o servidor ocupante de cargo efetivo laborou em função comissionada faz jus à retribuição pelo seu exercício. Toda retribuição e gratificação devem ser contabilizadas para fins dos adicionais devidos, como parcelas consequenciais da aferição de valor concernente à retribuição pela prestação de serviço à Administração Pública.



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

Não fosse assim, todo o labor excepcional haurido no exercício da função comissionada redundaria em nenhuma retribuição, o que afronta o disposto no art. 62 da Lei 8.112, de 1990.

Dessa feita, a medida está a evitar a distorção a exemplo do que ocorreria entre servidor em início de carreira e servidor mais antigo que já ascendeu profissionalmente ao ápice da carreira.

A título de comparação, suponhamos o seguinte: a remuneração do servidor **A**, no final de carreira, é de R\$ 25 mil; a do servidor **B**, no início de carreira, é de R\$ 20.000,00; o teto remuneratório, R\$ 29.000,00. Consideremos que ambos os servidores são nomeados para exercer a função comissionada de chefe de gabinete, cuja retribuição é no valor de R\$ 9 mil. Resultado: do valor da função comissionada, o servidor **A** terá um corte de R\$ 5 mil, percebendo apenas R\$ 4 mil; já o servidor **B** não sofrerá corte algum, pois receberá a função em sua integralidade. Os dois terão como remuneração total R\$ 29 mil (teto), mas o servidor **B** será mais bem remunerado para exercer o mesmo encargo do servidor **A**, configurando uma situação de iniquidade, injusta. Daí por que não se deve computar a retribuição pelo exercício de função comissionada para fins de teto remuneratório.

A distorção afigura-se patente no sentido de que a situação é mais vantajosa àquele que acabou de iniciar a carreira, em detrimento do servidor mais antigo, inclusive mais experiente e, em tese (em linhas gerais), mais apto ao exercício da função comissionada em direção, chefia ou assessoramento, segundo a necessidade do serviço.

Ademais, vale destacar que não há fundamento algum afirmar-se que é faculdade do servidor a assunção de função comissionada/de confiança. Ora, de fato a escolha a respeito do exercício da função de direção, chefia ou assessoramento concerne a cada servidor, no entanto, em última análise, alguém terá que exercê-los. No limite, se todos os habilitados para exercer a direção de determinado órgão declinarem sua nomeação, um deles será obrigado a assumir o cargo, em homenagem ao interesse público. Ora, no final das contas, a assunção de função de direção, chefia e assessoramento não é uma faculdade do servidor, já que essas funções são privativas de servidor



CD/15924.36841-65



CONGRESSO NACIONAL

efetivo. Com efeito, o ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, faz jus à devida retribuição pelo seu exercício (em sua totalidade), conforme autoriza o art. 62, da Lei nº 8.112, de 1990, a saber, “Art. 62. Ao servidor ocupante de cargo efetivo investido em função de direção, chefia ou assessoramento, cargo de provimento em comissão ou de Natureza Especial **é devida retribuição pelo seu exercício**.(grifei) [\(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97\)](#)”.

Com respaldo no referido dispositivo e na Constituição Federal, a presente emenda tem o objetivo de permitir a **exclusão** da retribuição devida ao servidor público pelo exercício de função ou cargo em comissão do conceito de remuneração. Pelas razões aqui expostas, coloco-me à disposição dos nobres pares, ao tempo em que aguardo a aprovação dessa emenda.

Deputado **VALTENIR PEREIRA – PROS/MT**



CD/15924.36841-65